



You have downloaded a document from
RE-BUS
repository of the University of Silesia in Katowice

Title: Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku przedsięwzięć z zakresu geologii górnictwa

Author: Mikołaj Machowski

Citation style: Machowski Mikołaj. (2016). Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku przedsięwzięć z zakresu geologii górnictwa. "Prawne Problemy Górnictwa i Ochrony Środowiska" (2016, nr 2, s. 41-59).



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Mikołaj Machowski
Uniwersytet Śląski
Katowice

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku przedsięwzięć z zakresu geologii górnictwa

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza regulacji prawnej dotyczącej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w zakresie odnoszącym się do działalności geologicznej i górniczej. Rozważaniami objęte zostały w szczególności zmiany wprowadzone ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy — Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (dalej jako „ustawa zamieniająca”)¹. Wskazany aktem prawnym zmieniono nie tylko ustawę Prawo geologiczne i górnicze², ale także — co nader istotne dla problematyki mającej być objętą analizą — ustawę z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko (dalej jako OOŚ lub ustawa o ocenach)³.

Realizacja zamierzenia, przewidzianego w niniejszym artykule, wymaga przede wszystkim omówienia takich elementów jak: pojęcie i rodzaje wybranych decyzji inwestycyjnych dotyczących działalności geologicznej i górniczej oraz wyjaśnienia najważniejszych zagadnień dotyczących decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, w szczególności organów właściwych do jej wydania. Dla zachowania kontekstu rozważań omówione zostanie także pojęcie „procedura oceny oddziaływania na środowisko” i problemy związane z tym zagadnieniem.

Końcowa część artykułu stanowi autorską ocenę przedstawionych regulacji.

¹ Dz.U. 2014, poz. 1133.

² Dz.U. 2011, nr 163, poz. 981 ze zm.

³ Dz.U. 2013, poz. 1235 ze zm.

Materia dotycząca oceny oddziaływania na środowisko uległa w ciągu ostatnich kilkunastu lat stosunkowo dużej ewolucji. Przed wejściem w życie powołanej wyżej ustawy z dnia 3 października 2008 r. ocena oddziaływania na środowisko normowana była przez ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska⁴. Zawierała ona przepisy dotyczące m.in. właściwości organów do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Zaznaczyć można, iż najszerze kompetencje w tym zakresie posiadał wójt gminy, burmistrz, prezydent (art. 46a ust. 7 pr.o.ś.). Oznaczało to w rezultacie konieczność współdziałania między tym organem a innymi organami posiadającymi specjalistyczną wiedzę z dziedziny, w której miała być prowadzona działalność gospodarcza⁵. Przepisy wskazanego aktu prawnego zawierały także katalog decyzji, które musiały być poprzedzone dokonaniem oceny oddziaływania na środowisko.

Postępowanie w przedmiocie oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko było i jest w dalszym ciągu przedmiotem prawa międzynarodowego. Jednym z pierwszych istotnych aktów prawnych regulujących ową tematykę była dyrektywa Rady nr 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne. Na skutek wielokrotnych zmian wskazanej dyrektywy doszło do konieczności jej ujednolicenia. Obecnie ocenę oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko reguluje dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko. Przepisy wskazanego aktu stosuje się do oceny skutków środowiskowych stanowiących efekt przedsięwzięć publicznych i prywatnych, które mogą wpływać negatywnie na środowisko naturalne (art. 1 dyrektywy). Według wskazanej dyrektywy pod pojęciem przedsięwzięcia rozumie się wykonanie prac budowlanych lub innych instalacji lub systemów bądź inne interwencje w otoczeniu naturalnym i krajobrazie, włącznie z wydobywaniem zasobów mineralnych. Zgodnie z prawem wspólnotowym państwa członkowskie powinny przyjąć wszystkie niezbędne środki, aby zapewnić podleganie wszystkich przedsięwzięć — mogących powodować znaczące skutki w środowisku, m.in. z powodu ich charakteru, rozmiarów lub lokalizacji — wymogowi uzyskania zezwolenia na inwestycję i oceny w odniesieniu do ich skutków. Pod pojęciem zezwolenia na inwestycję rozumie się decyzję właściwego organu, na podstawie której wykonawca otrzymuje prawo do wykonywania przedsięwzięcia. Istotny wydaje się także art. 2 ust. 2 przytoczonego aktu prawnego. Zgodnie z tym przepisem ocena oddziaływania na środowisko może być zintegrowana z istniejącymi procedurami udzielania zezwolenia na przedsięwzięcie w państwach członkowskich lub, jeżeli takie nie istnieją, z innymi procedurami

⁴ Dz.U. 2016, poz. 627 ze zm.

⁵ G. DOBROWOLSKI: *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*. Toruń 2011, s. 58.

albo procedurami, które będą ustanowione do realizacji celów wskazanej dyrektywy.

Obecnie w ustawodawstwie polskim materia dotycząca decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach uregulowana jest przede wszystkim w ustawie z 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko. Regulacje tego aktu prawnego określają przypadki, w których konieczne jest uzyskanie decyzji środowiskowej oraz dokonanie oceny planowanego przedsięwzięcia pod kątem oddziaływania na środowisko⁶. Omawiana decyzja określa bowiem środowiskowe uwarunkowania realizacji planowanego przedsięwzięcia. Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 13 OOS pod pojęciem „przedsięwzięcie” rozumie się zamierzenie budowlane lub inną ingerencję w środowisko polegającą na przekształceniu lub zmianie sposobu wykorzystania terenu, w tym również na wydobywaniu kopalin. Przepis ten stanowi także, iż przedsięwzięcia powiązane technologicznie kwalifikuje się jako jedno przedsięwzięcie, również w wypadkach, w których są one realizowane przez różne podmioty. Zgodnie z ustawodawstwem polskim uzyskanie przedmiotowej decyzji jest wymagane dla planowanych przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko bądź oddziaływać potencjalnie znacząco na środowisko⁷.

Zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 8 OOS ocena oddziaływania na środowisko to postępowanie, którego przedmiotem jest określenie, w jaki sposób i w jakim wymiarze planowane przedsięwzięcie będzie oddziaływać na środowisko naturalne. Postępowanie to składa się m.in. z takich czynności jak weryfikacja raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, uzyskanie wymaganych ustawą opinii i uzgodnień oraz zapewnienie możliwości udziału społeczeństwa w postępowaniu. Niewątpliwie postępowanie w przedmiocie dokonania oceny przedsięwzięcia pod względem oddziaływania na środowisko stanowi procedu-

⁶ Definicja legalna środowiska zawarta jest w art. 3 pkt 39 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. pr.o.ś., zgodnie z którą pod pojęciem środowiska rozumie się ogół elementów przyrodniczych, w tym także przekształconych w wyniku działalności człowieka, w szczególności jest to powierzchnia ziemi, kopaliny, wody, powietrze, krajobraz, klimat, oraz pozostałe elementy różności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania między tymi elementami.

⁷ G. Dobrowolski zaznacza, iż rozgraniczenie pojęć planowanego przedsięwzięcia mogącego potencjalnie i zawsze znacząco oddziaływać na środowisko możliwe jest po przeanalizowaniu regulacji wydanego na podstawie art. 60 ustawy o ocenach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących oddziaływać na środowisko (dalej jako rozporządzenie o przedsięwzięciach). Wskazane rozporządzenie określa, które przedsięwzięcia należy uznać za zawsze znacząco oddziałujące na środowisko (§ 2 rozporządzenia), a które za potencjalnie zawsze oddziałujące na środowisko (§ 3 rozporządzenia). Na gruncie regulacji polskiego prawa ochrony środowiska istnieje także możliwość oceny danego przedsięwzięcia poprzez dokonanie selekcji indywidualnej przez organ prowadzący postępowanie w celu ustalenia konieczności przeprowadzenia postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania na środowisko. Por. G. DOBROWOLSKI: *Decyzja...*, s. 109.

ralny instrument służący ochronie środowiska⁸. Zgodnie z literalnym brzmieniem wskazanego przepisu ocena taka powinna odnosić się jedynie do przedsięwzięć planowanych. W orzecznictwie odnajduje się jednakże odmienne poglądy⁹.

Według literatury przedmiotu omawiane postępowanie dotyczące oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia jest rozumiane jako m.in. prawnie uregulowany ciąg działań mający na celu określenie potencjalnych wpływów planowanego przedsięwzięcia na środowisko¹⁰. Cel ten realizowany jest przy udziale społeczeństwa, organów ochrony środowiska oraz innych zainteresowanych podmiotów. Założeniem tej procedury jest wydanie przez właściwy organ zezwolenia na podjęcie działalności z uwzględnieniem skutków, jakie ta działalność przyniesie środowisku, a także zapobiegnięcie niekorzystnemu oddziaływaniu na środowisko.

Próba omówienia tematyki poruszonej w niniejszym artykule jest ważna choćby również z tego powodu, iż prowadzenie działalności z zakresu geologii i górnictwa może powodować powstawanie konfliktów „przestrzennych”. Stronami tych konfliktów są najczęściej przedsiębiorcy, którzy prowadzą działalność geologiczno-górnictwą oraz właściciele nieruchomości, w obrębie których ta działalność jest prowadzona¹¹. Stroną „zainteresowaną” w tym przedmiocie może być także społeczność na poziomie lokalnym. Za działalność geologiczno-górnictwą w rozumieniu Prawa geologicznego i górniczego można uznać aktywność polegającą na podejmowaniu, wykonywaniu oraz zakończeniu działalności w zakresie prac geologicznych, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla w celu przeprowadzenia projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla¹².

Należy tworzyć i doskonalić instrumenty prawne, za pomocą których można rozstrzygać powstałe na tym tle konflikty. Jednym z takich instrumentów prawnych, służących ochronie środowiska, jest właśnie warunek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanego przedsięwzięcia. Podczas postępowania w przedmiocie uzyskania decyzji środowiskowej organ ma

⁸ J. JENDROŚKA, M. BAR: *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*. Wrocław 2005, s. 143.

⁹ J. JENDROŚKA: *Oceny oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna — charakter prawny i struktura regulacji*. W: *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*. Wrocław 2006, s. 74; odmiennie NSA w wyroku z dnia 3 lutego 2010 r., II GSK 6/10, w którym Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż rozpoczęcie realizacji inwestycji, a nawet zrealizowanie inwestycji, nie czyni bezprzedmiotowym postępowanie w sprawie środowiskowych uwarunkowań zgody na określoną inwestycję.

¹⁰ G. DOBROWOLSKI: *Decyzja...*, s. 109.

¹¹ R. MIKOSZ: *Geologia i górnictwo a planowanie przestrzenne*. W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014, s. 326.

¹² A. LIPIŃSKI: *Zakres i przedmiot prawa geologicznego i górniczego*. W: *Prawna regulacja...*, s. 11.

bowiem obowiązek ocenić, w jaki sposób planowane przedsięwzięcie będzie wpływać na środowisko, i określić, jakie działania należy podjąć celem zminimalizowania szkodliwych czynników tego oddziaływania.

Uzasadniony jest pogląd wyrażony w doktrynie, iż decyzja środowiskowa uzyskana po przeprowadzeniu oceny oddziaływania planowanego przedsięwzięcia na środowisko stanowi „najpełniejszą, zarówno z procesowego, jak i materialnego punktu widzenia, formę rozstrzygnięcia w analizowanym zakresie”¹³. W trakcie jej wydawania organ jest zobowiązany bowiem wyczerpać wszystkie procedury składające się na to postępowanie.

Decyzja określająca środowiskowe uwarunkowania planowanego przedsięwzięcia poprzedza wydanie każdej z wymienionych w art. 72 ust. 1 OoŚ decyzji inwestycyjnych. Nie istnieje legalna definicja pojęcia „decyzja inwestycyjna”, jednakże doktryna wykształciła własne rozumienie tego terminu¹⁴. Mianowicie jest to akt prawny, który musi zostać wydany przed realizacją zamierzonego przedsięwzięcia. Organ wyznacza w niej granice możliwych do dokonania działań podejmowanych przez przedsiębiorcę. Chodzi tu w szczególności o konkretyzację warunków planowanej inwestycji. W samej już bowiem decyzji środowiskowej określa się warunki, pod którymi dopuszczalna jest realizacja zamierzeń inwestycyjnych. Nie przesądza to jednakże jeszcze o ich faktycznej realizacji. Wspomniany akt wskazuje kształt inwestycji w aspekcie ochrony środowiska, dopuszczając jej wykonanie w najkorzystniejszym wariantcie. Dopiero natomiast w decyzji „inwestycyjnej” następuje materializacja warunków określonych w samej decyzji środowiskowej¹⁵. Uznać należy zatem, iż decyzja środowiskowa względem decyzji inwestycyjnej ma charakter rozstrzygnięcia wstępnego i pełni wobec niej funkcję preiudycjalną¹⁶.

Inwestor musi uzyskać decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach z zakresu działalności geologiczno-górnictwa przed wydaniem:

1. Koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, koncesji na podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, koncesji na podziemne składowanie odpadów oraz koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla — udzielanych na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze.
2. Decyzji zatwierdzających plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów lub decyzji inwestycyjnych w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie

¹³ G. DOBROWOLSKI: *Decyzja...*, s. 266.

¹⁴ Szerzej na temat pojęcia decyzji inwestycyjnej M.J. NOWAK: *Decyzja o warunkach zabudowy i decyzja środowiskowa*. Warszawa 2015, s. 65.

¹⁵ Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 stycznia 2014 r., II SA/Rz 1107/13, LEX nr 1424399.

¹⁶ Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012 r., II OSK 1483/11, LEX nr 1367291.

- i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża — wydawanych na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze.
3. Decyzji zatwierdzających plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny — wydawanej na podstawie ustawy Prawo geologiczne i górnicze.
 4. Decyzji określających szczegółowe warunki wydobywania kopaliny — wydawanej na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze¹⁷.

Wykaz dziedzin podlegających obowiązkowemu uzyskaniu koncesji zawarty jest w art. 46 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹⁸. Zgodnie z tym przepisem jedną z nich jest górnictwo i kopalnictwo. Przytoczona regulacja określa wyraźnie, iż uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania, rozpoznawania złóż węglowodorów oraz kopaliny stałych objętych własnością górnictwem, poszukiwania lub rozpoznawania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywania kopaliny ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów oraz podziemnego składowania dwutlenku węgla. Koncesje określone w art. 46 ust. 1 pkt 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w myśl przepisów ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz ocenach oddziaływania na środowisko, stanowią decyzje inwestycyjne, a więc wymagają wcześniejszego uzyskania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych. Katalog rodzajów działalności wymagających uzyskania koncesji — bardzo zbliżony do tych wymienionych w art. 46 u.s.d.g. — zawiera również art. 21 ust. 1 pr.g.g. Katalog ten ma charakter zamknięty, co oznacza, iż wykonywanie innych rodzajów działalności regulowanych ustawą Prawo geologiczne i górnicze nie wymaga uzyskania koncesji. Należy pamiętać, iż przepisy Prawa geologicznego i górniczego stanowią *lex specialis* względem ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Artykuł 21 ust. 2 pr.g.g. określa w sposób wyraźny, iż w zakresie nieuregulowanym Prawem geologicznym i górniczym do koncesji stosuje się przepisy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z wyłączeniem art. 11 ust. 3—9 u.s.d.g.

Pojęcie koncesji nie ma jedynej obowiązującej definicji. Nie ma jednak wątpliwości, iż koncesja stanowi decyzję administracyjną. W doktrynie podkreśla się, iż akt ten nadaje „[...] określonemu podmiotowi (osobie fizycznej lub prawnej) uprawnienie do wykonywania określonej działalności, w zakresie i na warunkach określonych w tej decyzji oraz w odrębnych przepisach prawnych [...]”¹⁹. Wymóg uzyskania koncesji przy wykonywaniu działalności

¹⁷ Dz.U. 2001, nr 110, poz. 1190 ze zm.

¹⁸ Dz.U. 2016, poz. 1829.

¹⁹ M. SIERADZKA: *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. LEX, nr 8780; K. STRZYCZKOWSKI: *Prawo gospodarcze publiczne*. Warszawa 2007, s. 228.

geologiczno-górnictwej został ustanowiony w celu m.in. zabezpieczenia interesu państwa, ochrony środowiska, zapobiegania zagrożeniom dla życia i zdrowia oraz ułatwienia państwu realizacji polityki umożliwiającej wykorzystanie kopalin do celów strategicznych państwa i obywateli²⁰. Koncesja jako akt zgody władzy publicznej na wykonywanie działalności gospodarczej przez danego przedsiębiorcę stanowi więc formę reglamentacji działalności gospodarczej przez państwo²¹. Jest ona bowiem decyzją uznaniową umożliwiającą nadzór nad tymi rodzajami działalności, które są ważne dla gospodarki bądź stanowią potencjalne zagrożenie dla interesu publicznego, np. dla ochrony środowiska²².

Powyżej wskazano, iż uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie poszukiwania i rozpoznawania m.in. kopalin stałych objętych własnością górnictwą. Istotne wydaje się więc przybliżenie samej definicji tego pojęcia. Zgodnie z art. 10 ust. 1 do 4 pr.g.g. własnością górnictwą są złoża węglowodorów, węgla kamiennego, metanu występującego jako kopalina towarzysząca, węgla brunatnego, rud metali z wyjątkiem darniowych rud żelaza, metali w stanie rodzimym, rud pierwiastków promieniotwórczych, siarki rodzimej, soli kamiennej, soli potasowej, soli potasowo-magnezowej, gipsu i anhydrytu, kamieni szlachetnych, złoża wód leczniczych, wód termalnych i solanek. Własnością górnictwą są objęte także części górotworu położone poza granicami przestrzennymi nieruchomości gruntowej, w szczególności znajdujące się w granicach obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. W pozostałym zakresie złoża kopalin należą do właściciela nieruchomości.

Obowiązkiem uzyskania koncesji, a wcześniej decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach zgodnie z regulacjami ustawy o ocenach, została objęta działalność polegająca na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu podziemnego składowania dwutlenku węgla. Ważne dla wyjaśnienia, co dokładnie objęte jest tą działalnością, są pojęcia poszukiwania i rozpoznawania. Oba posiadają swoją definicję legalną zawartą w ustawie Prawo geologiczne i górnicze. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pr.g.g. pkt 7 poszukiwanie polega na wykonywaniu prac geologicznych w celu ustalenia i wstępnego udokumentowania złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla. Rozpoznawanie jest natomiast czynnością polegającą na wykonywaniu prac geologicznych na obszarze wstępnie udokumentowanego złoża kopaliny, wód podziemnych albo kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla (art. 6 ust. 1 pr.g.g. pkt 13). W praktyce poszukiwanie jest czynnością wykonywaną przed rozpoznawaniem złoża, co wynika z porównania zakresu przedstawionych pojęć. Wspomniane prace geologiczne polegają na projektowaniu i wykonywaniu badań oraz innych czynności w celu ustalenia budowy geologicznej kraju,

²⁰ M. SIERADZKA: *Ustawa...*

²¹ *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz.* Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015.

²² Ibidem.

a w szczególności poszukiwania i rozpoznawania złóż kopalin, wód podziemnych oraz kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, określenia warunków hydrogeologicznych, geologiczno-inżynierskich. Polegają także na sporządzaniu map i dokumentacji geologicznych oraz projektowaniu i wykonywaniu badań na potrzeby wykorzystania ciepła Ziemi lub korzystania z wód podziemnych²³. Szczególną postacią prac geologicznych są „roboty geologiczne”, które obejmują wszelkie czynności poniżej powierzchni terenu, w tym przy użyciu środków strzałowych, a także likwidację wyrobisk po tych czynnościach (art. 6 ust.1 pr.g.g. pkt 11)²⁴.

Zgodnie z art. 30 ust. 1 pr.g.g. organ koncesyjny określa w swej decyzji w szczególności: rodzaj i sposób wykonywania zamierzonej działalności, przestrzeń, w granicach której ma być wykonywana zamierzona działalność, czas obowiązywania koncesji, termin rozpoczęcia działalności określonej koncesją, a także wymagania w zakresie bezpieczeństwa powszechnego i ochrony środowiska.

Przestrzeń, w której ma być wykonywana działalność gospodarcza — w przypadku działalności geologiczno-górcznej, stanowi obszar górniczy. Zgodnie bowiem z art. 6 ust. 1 pr.g.g. pkt 5 obszar górniczy stanowi przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych²⁵.

Dla niniejszych rozważań istotne jest krótkie omówienie wskazanych koncesji związanych z działalnością geologiczno-górnica.

Przedmiotem koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie podziemnego kompleksu składowania dwutlenku węgla jest projektowanie i wykonywanie badań w celu udokumentowania kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, podziemnego składowiska dwutlenku węgla i otaczających go formacji geologicznych oraz wykonywanie prac geologicznych na udokumentowanym w ten sposób obszarze. Prace te zostają przeprowadzone zgodnie z warunkami określonymi w koncesji i na wyznaczonym w niej terenie obszaru górniczego. Zaznaczyć trzeba, iż ustawodawca w art. 21 ust. 1a pr.g.g. ustanowił zakaz prowadzenia działalności polegającej na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu podziemnego kompleksu składowania dwutlenku węgla albo jego podziemnym składowaniu w celu innym niż przeprowadzenie projektu demonstracyjnego wychwytu i składowania dwutlenku węgla²⁶.

²³ Definicja legalna prac geologicznych zawarta w art. 6 ust. 1 pr.g.g. pkt 8.

²⁴ A. LIPŃSKI: *Zakres i przedmiot...*, s. 12.

²⁵ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pr.g.g. pkt 12 robotą górniczą jest wykonywanie, utrzymywanie, zabezpieczenie lub likwidowanie wyrobisk górniczych oraz zwałowanie nakładu w odkrywkowych zakładach górniczych w związku z działalnością regulowaną ustawą.

²⁶ Przez projekt demonstracyjny wychwytu i składowania dwutlenku węgla należy rozumieć przedsięwzięcie polegające na wychwytywaniu, przesyłaniu i podziemnym składowaniu

W koncesji dotyczącej natomiast podziemnego składowania dwutlenku węgla określa się warunki i zasady działalności polegającej na wykorzystywaniu części górotworu w celu trwałego przechowywania dwutlenku węgla²⁷.

Koncesja na wydobywanie kopaliny ze złóż określa natomiast warunki działalności polegającej na wydobywaniu naturalnych minerałów, skał oraz innych substancji, których odłączenie od złoża i wprowadzenie do obrotu gospodarczego może przynieść korzyść finansową²⁸. Należy zaznaczyć, iż z wydobywaniem, w rozumieniu regulacji Prawa geologicznego i górniczego, mamy do czynienia nie tylko w przypadku zbycia uzyskanych kopalin, ale nawet wówczas, gdy odłączona substancja nie była sprzedawana albo przeznaczona do sprzedaży. Jedynie jej zdolność do sprzedaży (a nie faktyczne przeznaczenie) jest cechą istotną dla uznania substancji za kopalinę wydobytą²⁹.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 pr.g.g. pkt 6 podziemnym składowiskiem odpadów jest część górotworu, w tym podziemne wyrobisko górnicze, wykorzystywana w celu unieszkodliwiania odpadów przez ich składowanie. Działalność polegająca na wykorzystaniu górotworu w celu unieszkodliwiania odpadów przez ich składowanie także jest objęta obowiązkiem uzyskania koncesji³⁰.

Podjęcie działalności we wskazanym wyżej zakresie wiąże się nie tylko z obowiązkiem uzyskania odpowiedniej koncesji, ale także z obowiązkiem uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach planowanego przedsięwzięcia.

Istotna zmiana obecnej regulacji art. 72 ust. 1 OOS pkt 4 polega na rezygnacji przez ustawodawcę z obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej przed fazą poszukiwania i rozpoznawania złoża kopalin. W dotychczasowym brzmieniu art. 72 ust. 1 OOS pkt 4 uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach było wymagane bowiem jeszcze przed etapem rozpoczęcia poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin. W treści art. 72 ust. 1 OOS pkt 4 pozostawiono

dwutlenku węgla, spełniające kryteria dotyczące projektów demonstracyjnych określone w decyzji Komisji nr 2010/670/UE z dnia 3 listopada 2010 r. ustanawiającej kryteria i środki dotyczące finansowania komercyjnych projektów demonstracyjnych mających na celu bezpieczne dla środowiska wychwytywanie i geologiczne składowanie CO₂ oraz projektów demonstracyjnych w zakresie innowacyjnych technologii energetyki odnawialnej realizowanych w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, ustanowionego dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.Urz. UE L 290 z 6.11.2010, s. 39).

²⁷ Definicja legalna podziemnego składowiska dwutlenku węgla zawarta jest w art. 6 ust. 1 pr.g.g. pkt 5a.

²⁸ Ustawa Prawo geologiczne i górnicze określa, iż złożem kopaliny jest naturalne nagromadzenie minerałów, skał oraz innych substancji, których wydobywanie może przynieść korzyść gospodarczą (art. 6 ust. 1 pr.g.g. pkt 19). Kopaliną wydobytą jest natomiast całość kopaliny odłączona od złoża.

²⁹ Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 19 sierpnia 2014 r., III SA/GI 650/14, LEX.

³⁰ Odpadem w rozumieniu art. 3 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. (Dz.U. 2013, poz. 21 ze zm.) jest każda substancja lub przedmiot, których posiadacz pozbywa się, zamierza się pozbyć lub do których pozbycia jest zobowiązany.

tylko stwierdzenie, iż decyzja środowiskowa wymagana jest przed uzyskaniem koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż.

Przed zmianą art. 72 ust. 1 OoŚ pkt 4 inwestor już na etapie poszukiwania i rozpoznawania musiał posiadać odpowiednie środki finansowe, wykazać się odpowiednim zapleczem technicznym, a także skomplementować odpowiednią dokumentację związaną z zamierzoną działalnością. Rezygnacja z konieczności uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed etapem poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin oznacza możliwość stopniowego dokumentowania złóż. Inwestor może dopasowywać inwestycję do faktycznych potrzeb przedsiębiorcy. Obecnie możliwe jest bowiem po udokumentowaniu części złoża, jeszcze w trakcie trwania fazy poszukiwania i rozpoznawania, wystąpienie o wydanie decyzji inwestycyjnej dla udokumentowanego obszaru. Po jej uzyskaniu natomiast inwestor może rozpocząć wydobywanie w tym obszarze. Nie ma natomiast przeciwwskazań do dalszego prowadzenia przez przedsiębiorcę prac polegających na poszukiwaniu i rozpoznawaniu złóż kopalin.

Ustawą zmieniającą wprowadzono do regulacji art 72 ust. 1 OoŚ nowe decyzje inwestycyjne. Pierwszą z nich stanowi decyzja zatwierdzająca plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów oraz decyzja inwestycyjna w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża.

Prowadzenie działalności w zakresie poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów wymaga uzyskania koncesji udzielanej przez ministra właściwego do spraw środowiska³¹.

Wprowadzenie obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, przed decyzją inwestycyjną zatwierdzającą plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów lub decyzją inwestycyjną w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz ich wydobywanie, jest konsekwencją znacznego wzrostu zainteresowania tą działalnością przez podmioty bez udziału Skarbu Państwa³².

³¹ Ustawą z dnia 11 lipca 2014 r., wprowadzono do ustawy Prawo geologiczne i górnicze rozdział 3 w dziale III, w którym ujęte zostały przepisy implementujące dyrektywę 94/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 1994 r. w sprawie warunków udzielania i korzystania z zezwoleń na poszukiwanie, badanie i produkcję węglowodorów (Dz.Urz. UE L 164 z 30 czerwca 1994 r., s. 3, z późn. zm.). Rozdział ten reguluje materie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złóż, a także koncesje na wydobywanie węglowodorów ze złóż. Zgodnie z art. 6 ust. 1 pr.g.g. pkt 16 węglowodorami są ropa naftowa, gaz ziemny oraz ich naturalne pochodne, a także metan występujący w złożach węgla kamiennego, z wyjątkiem metanu występującego jako kopalina towarzysząca. Złoża węglowodorów — według Prawa geologicznego i górniczego — są własnością górniczą przysługującą wyłącznie Skarbowi Państwa.

³² Z uzasadnienia rządowego projektu ustawy o zmianie — Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych z dnia 23 kwietnia 2014 r., druk

Wskazać wypada, iż wspomniany plan ruchu zakładu górniczego sporządza przedsiębiorca³³. Określa on strukturę organizacyjną zakładu górniczego w szczególności przez wskazanie stanowisk osób kierownictwa i dozoru ruchu. Wytacza także granice tego zakładu oraz szczegółowe przedsięwzięcia niezbędne w celu zapewnienia m.in. wykonywania działalności objętej koncesją, bezpieczeństwa pożarowego, racjonalnej gospodarki złożem. Zaznaczyć wypada, iż w przypadku gdy w granicach obszaru górniczego³⁴ są planowane bądź prowadzone roboty związane z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złóż kopalin lub wód podziemnych, poszukiwaniem lub rozpoznawaniem kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla albo jeżeli obszary górnicze sąsiadują ze sobą, w planie ruchu zakładu górniczego uwzględnia się zachodzące współzależności oraz przewiduje się odpowiednie środki, w tym organizacyjne i techniczne, niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa pracy i bezpieczeństwa powszechnego oraz ochrony poszczególnych złóż kopalin i innych elementów środowiska (art. 108 ust. 4 pr.g.g.).

Plan ruchu zakładu górniczego zatwierdzany jest przez właściwy organ nadzoru górniczego w drodze decyzji. Postępowanie w tym przedmiocie wszczęte jest na wniosek przedsiębiorcy. W większości przypadków podstawowym obowiązkiem przedsiębiorcy przed uzyskaniem decyzji zatwierdzającej omawiany plan jest uzyskanie opinii wójta, burmistrza, prezydenta miasta. Jedynie

nr 2352 zamieszczony na stronie sejmowej pod adresem: www.sejm.gov.pl wynika, iż szczególny wzrost zainteresowania koncesjami węglowodorowymi w Polsce obserwuje się od 2007 r. W latach 2007—2011 wydano łącznie 171 koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów, podczas gdy w latach 2000—2006 jedynie 14. Według stanu na dzień 1 stycznia 2014 r. w Polsce obowiązywało 209 koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż ropy naftowej i gazu ziemnego. Liczba ta uwzględnia zarówno koncesje na poszukiwanie złóż konwencjonalnych, jak i niekonwencjonalnych. Według stanu na dzień 1 stycznia 2014 r. obowiązują łącznie 94 koncesje uprawniające do poszukiwania lub rozpoznawania węglowodorów z formacji łupkowych. 81 z nich uprawnia do poszukiwania lub rozpoznawania konwencjonalnych złóż węglowodorów, jak również złóż w formacjach łupkowych, a jedynie 13 koncesji przyznano na poszukiwanie (lub poszukiwanie i rozpoznanie) wyłącznie złóż w formacjach łupkowych.

³³ Definicja zakładu górniczego zawarta jest w ustawie Prawo geologiczne i górnicze, zgodnie z którą zakład górniczy stanowi wyodrębniony technicznie i organizacyjnie zespół środków służących bezpośrednio do wykonywania działalności regulowanej ustawą w zakresie wydobywania kopaliny ze złóż, a w podziemnych zakładach górniczych wydobywających węgiel kamienny wraz z pozostałym w związku technologicznym z wydobywaniem kopaliny przygotowaniem wydobytej kopaliny do sprzedaży, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów albo podziemnego składowania dwutlenku węgla, w tym wyrobiska górnicze, obiekty budowlane, urządzenia oraz instalacje.

³⁴ Zgodnie z art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo geologiczne i górnicze obszarem górniczym jest przestrzeń, w granicach której przedsiębiorca jest uprawniony do wydobywania kopaliny, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji, podziemnego składowania odpadów, podziemnego składowania dwutlenku węgla oraz prowadzenia robót górniczych niezbędnych do wykonywania koncesji.

w przypadku decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów przedsiębiorca nie ma obowiązku przedłożenia wyżej wskazanej opinii (art. 108 ust. 6b pr.g.g.). Konieczne jest zaznaczenie, iż wyłączenie takie odnosi się jedynie do decyzji dotyczących poszukiwania i rozpoznawania węglowodorów. Oznacza to, iż w przypadku decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla robót geologicznych w pozostałym zakresie przedsiębiorca będzie zawsze obowiązany do uzyskania opinii wójta, burmistrza, prezydenta miasta.

Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach jest również rozstrzygnięciem prejudycjalnym względem decyzji o zatwierdzeniu planu ruchu dla robót geologicznych prowadzonych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny. Wynika to ze zmiany art. 72 ust. 1 OOS polegającej na dodaniu w tym przepisie pkt. 4b. Obecne brzmienie przepisu wskazuje jednoznacznie, iż obowiązek uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach jest przeniesiony na etap poprzedzający zatwierdzenie planu ruchu dla robót geologicznych polegających na wydobywaniu kopaliny ze złóż. Przed wejściem w życie zmian wprowadzonych ustawą z dnia 11 lipca 2014 r. o zmianie ustawy — Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw przedsiębiorca był zobowiązany do uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed fazą poszukiwania i rozpoznawania złóż kopaliny. Obowiązek ten wynikał bezpośrednio z regulacji zawartej w omawianym przepisie.

Podsumowując, plan ruchu zakładu górniczego stanowi sformalizowany dokument, na podstawie którego funkcjonuje zakład górniczy³⁵. W przypadku poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania węglowodorów, a także w przypadku wydobywania kopaliny ze złóż konieczna jest decyzja zatwierdzająca plan ruchu dla robót geologicznych związanych ze wskazanymi pracami. Akt ten, w wyniku nowelizacji, stanowi decyzję inwestycyjną w rozumieniu art. 72 ust. 1 OOS.

W art. 72 ust. 1 OOS pkt 5 uwzględniono, iż decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach wymagana jest przed uzyskaniem decyzji określającej szczegółowe warunki wydobywania kopaliny, wydawanej na podstawie ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze. Regulacja dotycząca tej decyzji znajduje się w art. 10 wskazanej wyżej ustawy. Zgodnie z cytowanym przepisem przedsiębiorca, który przed dniem wejścia w życie ustawy uzyskał koncesję na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny, obejmującą także ich wydobywanie, wobec którego organ koncesyjny nie wydał odrębnej decyzji określającej szczegółowe warunki wydobywania kopaliny, jest zobowiązany do przedstawienia organowi koncesyjnemu dokumentacji geologicznej, w tym projektu zagospodarowania złoża. Organ koncesyjny, w takim wypadku, w drodze odrębnej decyzji, określa szczegółowe warunki wydobywa-

³⁵ *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz...*

nia kopaliny. Omawiana kwestia dotyczy regulacji — ze stanu prawnego sprzed 2001 r. — odnoszącej się do tzw. koncesji łącznych³⁶. Koncesja taka udzielana była jednocześnie na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopaliny. W obecnym stanie prawnym adresat tego aktu prawnego przed rozpoczęciem fazy wydobywania musi uzyskać decyzję o szczegółowych warunkach wydobywania kopaliny ze złóż. Przed wydaniem wskazanej decyzji przedsiębiorca jest obowiązany przedstawić organowi dokumentację geologiczną i projekt zagospodarowania złoża³⁷.

Ustawą zmieniającą wprowadzono nowe brzmienie art. 72 ust. 2 pkt 2 OOS. Dotychczas przepis ten określał, iż w niektórych przypadkach nie jest obowiązkowe uzyskanie decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych dla koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopaliny, podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywanie kopaliny ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla, a także dla decyzji określającej szczegółowe warunki wydobywania kopaliny. Decyzja środowiskowa nie była wymagana w zakresie wyżej wymienionych aktów, jeżeli ich przedmiotem było zmniejszenie powierzchni prowadzonej działalności gospodarczej bądź przeniesienie decyzji na inny podmiot. W swoim obecnym brzmieniu art. 72 ust. 2 pkt 2 OOS jest znacznie bogatszy w treść. Wedle nowej regulacji wyłączeniu spod obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach podlegają koncesje i decyzje w zakresie działalności geologiczno-górnictwej (określone w art. 72 ust. 1 pkt. 4 i 5 OOS), które oprócz zmniejszenia powierzchni prowadzonej działalności gospodarczej bądź przeniesienia decyzji na inny podmiot dotyczą także:

- zmiany głębokości robót geologicznych związanych z poszukiwaniem lub rozpoznawaniem złoża kopaliny, wykonywanych metodą otworów wiertniczych;
- zmiany koncesji lub decyzji, polegającej na zmianie terminu rozpoczęcia działalności lub ograniczeniu prowadzenia działalności objętej koncesją lub

³⁶ A. LIPIŃSKI: *Komentarz do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze*. W: *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ. Wyd. II. LEX, nr 8103.

³⁷ Zdaniem B. Rakoczego dokumentacja geologiczna to wyniki wszystkich prac geologicznych bez względu na zakres, cel i stopień ich wykonania. Zgodnie z art. 88 ust. 2 pr.g.g. dokumentację geologiczną dzieli się na: geologiczną złoża kopaliny, geologiczno-inwestycyjną złoża węglowodorów, hydrogeologiczną, geologiczno-inżynierską. Por. *Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*... Projekt zagospodarowania złoża określa wymagania racjonalnej gospodarki złożem kopaliny, w szczególności przez kompleksowe i racjonalne wykorzystanie kopaliny głównej i kopaliny towarzyszących, oraz technologii eksploatacji zapewniającej ograniczenie ujemnych wpływów na środowisko (art. 26 ust. 3 pr.g.g.). Zarówno dokumentacja geologiczna, jak i projekt zagospodarowania złożem stanowią podstawę wyznaczenia obszaru górniczego (art. 32 ust. 2 pr.g.g.).

decyzją, o ile mieści się ono w zakresie objętym decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach;

- zmiany zakresu prac geologicznych, w tym robót geologicznych, lub harmonogramu robót geologicznych, niestanowiących przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, lub przedsięwzięcia mogącego potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko;
- jednokrotnego wydłużenia terminu obowiązywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża do dwóch lat bez rozszerzenia zakresu koncesji;
- zmiany terminu rozpoczęcia prac i robót geologicznych;
- zmiany zapisu dotyczącego przekazywania próbek i danych geologicznych³⁸;
- zmniejszenia granic obszaru górniczego i terenu górniczego³⁹.

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 72 ust. 2 OOS wymogu uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach nie stosuje się także w przypadku zmiany planu ruchu dla wykonywania robót geologicznych związanych z poszukiwaniem i rozpoznawaniem złoża węglowodorów lub decyzji inwestycyjnej w celu wykonywania koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów oraz wydobywanie węglowodorów ze złoża oraz planu ruchu dla wykonywania robót geologicznych na podstawie koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie złoża kopaliny.

Uznać zatem można, iż obecnie nie wymagają uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przypadki nieistotnych środowiskowo zmian takich jak np. przedsięwzięcie obejmujące zmiany głębokości robót geologicznych prowadzonych metodą otworów wiertniczych.

Na gruncie ustawodawstwa polskiego regulacje dotyczące decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach powodują w praktyce wiele problemów. Problemami tymi są m.in. określenie przypadków, kiedy wymagane będzie uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, który organ administracji będzie odpowiedni w zakresie określenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia, a także jak zmiany regulacji z zakresu Prawa geologicznego i górniczego wpływają na planowane „przedsięwzięcia geologiczno-górnice”.

Kolejna zmiana w regulacjach OOS dotyczy kompetencji organu właściwego do określenia środowiskowych uwarunkowań dla planowanego przedsięwzięcia. Mając na uwadze przedmiot niniejszego opracowania, szerzej będą omówione jedynie kompetencje regionalnego dyrektora ochrony środowiska (dalej jako RDOŚ). Konieczne jest jednakże wskazanie, iż nie jest to jedyny organ administracji kompetentny do określania środowiskowych uwarunkowań.

³⁸ Dane geologiczne to wyniki bezpośrednich obserwacji i pomiarów uzyskanych w toku prowadzenia prac geologicznych (art. 6 ust. 1 pr.g.g. pkt 1).

³⁹ Teren górniczy stanowi przestrzeń objętą przewidywanymi szkodliwymi wpływami robót górniczych zakładu górniczego (art. 6 ust. 1 pr.g.g. pkt 15).

Organy właściwe do wydawania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach określone zostały w art. 75 OOS. Zgodnie z jego treścią są nimi:

- wójt, burmistrz, prezydent miasta,
- starosta,
- Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
- dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych,
- regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Właściwość organu zależy od rodzaju planowanego przedsięwzięcia. Zakres przedmiotowy obowiązku uzyskania decyzji środowiskowej jest bardzo szeroki. Okoliczność ta stanowiła podstawę do przyznania kompetencji w zakresie wydania przedmiotowej decyzji większej liczbie organów. Wskazać należy, iż zależnie od rodzaju danego przedsięwzięcia właściwym będzie organ wyraźnie delegowany w ustawie o ocenach do wydania decyzji środowiskowej dla planowanego przedsięwzięcia.

W nowym stanie prawnym RDOŚ jest właściwym organem do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach także w przypadku przedsięwzięć polegających na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin lub na wydobywaniu kopalin ze złóż, o których mowa w art. 10 ust. 1 pr.g.g., prowadzonych na podstawie koncesji. Wskazany przepis — o czym już wcześniej była mowa — określa kopaliny ze złóż objętych prawem własności górniczej.

Dotychczas właściwym do określenia środowiskowych uwarunkowań dla przedsięwzięć polegających na poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin lub na wydobywaniu kopalin ze złóż stanowiących własność górnictwą był wójt, burmistrz, prezydent. Wynikało to z faktu, iż kompetencje w tym zakresie nie zostały przyznane żadnemu innemu organowi. Zgodnie z art. 75 ust. 1 OOS pkt 4 organ wykonawczy gminy jest władny do wydania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych w zakresie każdego przedsięwzięcia, dla którego nie określono wyraźnie właściwości innego organu⁴⁰.

⁴⁰ W doktrynie podnosi się dwa istotne problemy związane z przypisaniem właściwości w przedmiocie wydania decyzji środowiskowej organom wykonawczym gminy. Pierwszy problem dotyczy szczegółowej regulacji stanowiącej, iż właściwym organem do wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w przypadku, gdy dane przedsięwzięcie wykracza poza granice jednej gminy, jest wójt, burmistrz, prezydent miasta, na którego obszarze właściwości miejscowej znajduje się największa część terenu, na którym planowane jest przedsięwzięcie. Decyzja w takim przypadku ma być wydana w porozumieniu z organami wykonawczymi pozostałych gmin objętych realizacją przedsięwzięcia. W doktrynie podnosi się, iż problematyczną kwestię stanowi „porozumienie” określone w tej regulacji (art. 75 ust. 4 ustawy o ocenach). Zadać sobie można bowiem pytanie, na jakim etapie postępowania w przedmiocie uwarunkowań środowiskowych organy obowiązane są współdziałać w tym zakresie. Należy się zgodzić z przeważającym stanowiskiem, iż współdziałanie organów winno mieć usytuowanie po zakończeniu postępowania wyjaśniającego, a przed wydaniem decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Organ współdziałający winien bowiem znać wszystkie okoliczności istotne dla wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Drugi problem stanowi przypadek, gdy inwestorem

W praktyce do tej pory pojawiał się problem sporów kompetencyjnych w przypadku określania środowiskowych uwarunkowań dla działalności związanej z poszukiwaniem, rozpoznawaniem, a także wydobywaniem kopalin ze złóż, znajdujących się na terenie zamkniętym. Definicja legalna terenów zamkniętych określona jest w ustawie z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne⁴¹. Zgodnie z art. 2 pkt 9 tej ustawy tereny zamknięte to tereny o charakterze zastrzeżonym ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, określone przez właściwych ministrów i kierowników urzędów centralnych. W doktrynie podkreśla się, iż tereny zamknięte tworzone są m.in. dla terenów, przez które przebiegają linie kolejowe, będących w zarządzie Ministerstwa Obrony Narodowej czy też jednostek organizacyjnych policji, Straży Granicznej, Ministerstwa Spraw Zagranicznych⁴².

W przypadku planowania wydobywania kopalin ze złóż na terenie zamkniętym przez przedsiębiorcę mogło dochodzić do problemów z ustaleniem, czy właściwy dla tego przedsięwzięcia będzie RDOŚ, czy właściwy miejscowo wójt, burmistrz, prezydent miasta.

Do tej pory zgodnie ze stanowiskiem doktryny RDOŚ był właściwy do określenia środowiskowych uwarunkowań tylko w granicach przestrzennych nieruchomości, w odniesieniu do których utworzono teren zamknięty⁴³. W pozostałym zakresie, w szczególności dla przedsięwzięć odnoszonych do górotworu niestanowiącego części składowych nieruchomości gruntowych ustalenie właściwości organu następowało na zasadach ogólnych. Obecnie, na skutek zmian regulacji dotyczących kompetencji RDOŚ, problem ten został zmarginalizowany. Dotychczasowe wątpliwości usuwa art. 75 ust. 6 OoŚ w brzmieniu wprowadzonym ustawą zmieniającą, który stanowi, iż w przypadku przedsięwzięcia realizowanego w części na terenie zamkniętym dla całego przedsięwzięcia decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wydaje regionalny dyrektor ochrony środowiska.

Poczyniona w niniejszym artykule analiza skłania do wniosku, iż za sprawą przywołanej ustawy wprowadzono istotne zmiany dotyczące decyzji o środo-

jest sama gmina. Por. M. MAKOWSKI: *Wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w porozumieniu z innym organem — na podstawie art. 75 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. „Casus” 2012, nr 2, s. 49, zob. też K. GRUSZECKI: *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz*. W: IDEM: *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. Wyd II. LEX, nr 8775.

⁴¹ Dz.U. 2015, poz. 520 ze zm.

⁴² Szerzej na temat problematyki terenów zamkniętych zob. A. LIPiński: *Decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia na terenie zamkniętym*. W: *Gospodarcze prawo środowiska*. Red. J. CIECHANOWICZ-McLEAN, T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI. Gdańsk 2009, s. 106—109.

⁴³ G. DOBROWOLSKI: *Decyzja*..., s. 150.

wiskowych uwarunkowaniach. Szczególne znaczenie dla działalności z zakresu geologii i górnictwa ma zmiana w zakresie przyznania szerszych kompetencji RDOŚ, a także poszerzenie katalogu decyzji inwestycyjnych wymagających określenia środowiskowych uwarunkowań.

Istotnym *novum* jest usytuowanie obowiązku uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach przed uzyskaniem decyzji zatwierdzającej plan ruchu dla wykonania robót geologicznych służących poszukiwaniu lub rozpoznawaniu złóż kopalin. Oznacza to bowiem rezygnację z obowiązku przedstawienia tej decyzji przed udzieleniem koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złoża węglowodorów, a także przed udzieleniem koncesji na poszukiwanie lub rozpoznawanie pozostałych złóż kopalin.

Zmiany, które zostały wprowadzone ustawą zmieniającą — w mojej ocenie — należy uznać za pozytywne. W większości służą one przyspieszeniu postępowania dotyczącego uzyskania decyzji inwestycyjnych. Wpływają także na większą efektywność niektórych przedsięwzięć oraz generują mniejsze koszty po stronie inwestora.

Jako dobre rozwiązanie należy ocenić poszerzenie katalogu sytuacji, w których nie jest wymagane przeprowadzenie skomplikowanej procedury środowiskowej. Chodzi tu bowiem głównie o przypadki nieistotnych środowiskowo zmian w przedsięwzięciu obejmującym m.in. zmiany głębokości robót geologicznych prowadzonych metodą otworów wiertniczych. Brak potrzeby określania środowiskowych uwarunkowań takiego przedsięwzięcia wynika z faktu wcześniejszego ustalenia wszystkich warunków z zakresu ochrony środowiska, przy których mają być prowadzone prace, jak również z faktu, że co do zasady przedsięwzięcie jest w tym czasie zrealizowane w znacznej części, a konieczność zmiany wynika ze względów czysto technologicznych.

Problematiczna pozostaje kwestia skomplikowanej procedury oceny wpływu planowanego przedsięwzięcia na środowisko. Szczególnie odnosi się to długości postępowania w sprawie uzyskania decyzji środowiskowej. Przedsiębiorca w przypadku inwestycji z zakresu geologii i górnictwa musi liczyć się z koniecznością określenia środowiskowych uwarunkowań na etapie uzyskania przedmiotowej decyzji, a następnie jest zmuszony do uzyskania decyzji inwestycyjnej celem realizacji planowanego przedsięwzięcia. Wiąże się to z brakiem utworzenia zintegrowanej procedury w ustawodawstwie polskim w zakresie oceny środowiskowych uwarunkowań dla planowanych inwestycji. Wedle mojej oceny kolejne zmiany powinny uprościć procedury związane z koniecznością określenia środowiskowych uwarunkowań planowanych przedsięwzięć.

Literatura

- BAR M., JENDROŚKA J.: *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*. Wrocław 2005.
- DOBROWOLSKI G.: *Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach*. Toruń 2011.
- GRUSZECKI K.: *Udostępnianie informacji o środowisku i jego ochronie, udział społeczeństwa w ochronie środowiska oraz oceny oddziaływania na środowisko. Komentarz*. W: IDEM: *Komentarz do ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko*. Wyd II. LEX, nr 8775.
- JENDROŚKA J., BAR M.: *Prawo ochrony środowiska. Podręcznik*. Wrocław 2005.
- JENDROŚKA J.: *Oceny oddziaływania na środowisko jako instytucja prawna — charakter prawny i struktura regulacji*. W: *Prawo i polityka w ochronie środowiska. Studia z okazji 40-lecia pracy naukowej Jerzego Sommera*. Wrocław 2006.
- LIPIŃSKI A.: *Decyzja w sprawie środowiskowych uwarunkowań przedsięwzięcia na terenie zamkniętym*. W: *Gospodarcze prawo środowiska*. Red. J. CIECHANOWICZ-McLEAN, T. BOJAR-FIJAŁKOWSKI. Gdańsk 2009.
- LIPIŃSKI A.: *Komentarz do ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o zmianie ustawy Prawo geologiczne i górnicze*. W: *Ustawa Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. A. LIPIŃSKI, R. MIKOSZ. Wyd. II. LEX, nr 8103.
- LIPIŃSKI A.: *Zakres i przedmiot prawa geologicznego i górniczego*. W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014.
- MAKOWSKI M.: *Wydawanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach w porozumieniu z innym organem — na podstawie art. 75 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowiska*. „Casus” 2012, nr 2.
- MIKOSZ R.: *Geologia i górnictwo a planowanie przestrzenne*. W: *Prawna regulacja geologii i górnictwa w Polsce, Czechach i na Słowacji. Wybrane zagadnienia*. Red. G. DOBROWOLSKI, G. RADECKI. Katowice 2014.
- NOWAK M.J.: *Decyzja o warunkach zabudowy i decyzja środowiskowa*. Warszawa 2015.
- Prawo geologiczne i górnicze. Komentarz*. Red. B. RAKOCZY. Warszawa 2015.
- SIERADZKA M.: *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*. LEX, nr 8780.
- STRZYCZKOWSKI K.: *Prawo gospodarcze publiczne*. Warszawa 2007.

Orzecznictwo

- Wyrok NSA z dnia 3 lutego 2010 r., II GSK 6/10, LEX nr 596980.
- Wyrok SN z dnia 9 stycznia 2015 r., V CSK 200/14, LEX nr 1652405.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 10 stycznia 2014 r., II SA/Rz 1107/13, LEX nr 1424399.
- Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2012 r., II OSK 1483/11, LEX nr 1367291.

Mikołaj Machowski

The decision on environmental conditions regarding to projects in the field of geology and mining

Summary

This article discusses legal regulations regarding the decision on environmental conditions, with special emphasis on projects in the field of geology and mining. It covers the matter of investment decisions which are essential for geology and mining. There have been discussed the issues of projects requiring the decision on environmental conditions and the procedure for obtaining such a decision. The basic terms such as geology and mining, the decision on environmental conditions, the concession, selected investment decisions, geological works, the mining area as well as the mine operating plan have also been explained in this article. Moreover, there has been discussed the matter of public authorities competent to issue decisions on environmental conditions. This article includes examples of practical problems derived from jurisdiction. It also indicates changes in the regulations regarding the decision on environmental conditions, taking into account activities in the field of geology and mining.

Key words: decision on environmental conditions, investment decisions, geology and mining, concession, geological works, mining area, mine operating plan, public administrative authorities

Миколай Маховский

Решение об экологических условиях для предприятий в области геологии и горного дела

Содержание

Данная статья анализирует правовые регуляции касающиеся решения об экологических условиях для намечаемых инвестиции. Особое внимание уделяется инвестициям в области геологической и горной деятельности. Обсуждаются существенные для геологии и горного дела инвестиционные решения. В статье комментируется как инвестиции, требующие получения решения об экологических условиях, так и порядок его предоставления и компетентные в этой сфере органы публичной администрации. Объяснено базовые понятия, такие как: геология и горное дело, решение об экологических условиях, концессия, избранное инвестиционные решения, геологические работы, горной отвод, план развития горных работ. Автор указывает также на примеры проблем возникающих в судебной практике и рассматривает изменения произошедшие в правовой регуляции решения об экологических условиях с учётом вопросов, относящихся к геологической и горной деятельности.

Ключевые слова: решение об экологических условиях, инвестиционные решения, геология и горное дело, концессия, геологические работы, горной отвод, план развития горных работ, органы публичной администрации